

مبارزه با کاغذبازی در بخش دولتی

نوشته: حسن دانائی فرد

چکیده:

بدون شک یکی از پدیده‌هایی که در بخش دولتی، مردم از آن رنج می‌برند، کاغذبازی است. ولی باید اذعان داشت اگر مردم خواهان پذیرش خطر بیشتری باشند، انتظار وضع قوانین کمتر و به تبع آن کاغذبازی کمتر را می‌توان داشت. بنظر می‌رسد، مردم احتیاط کاری را بر عدم اطمینان و خطرپذیری ترجیح می‌دهند. قوانین، مقررات و رویه‌های مزاحم و به اصطلاح دردسرزا، اطمینان می‌دهد که مدیریت بخش دولتی، به خواست و اراده مردم احترام می‌گذارد و حقوق همه شهروندان را حفاظت می‌کند. کاغذبازی، در واقع ابزاری است که به مدد آن منافع عموم حفظ می‌شود و معیاری نهادی است و دلالت بر این دارد که هر اقدامی در مدیریت بخش دولتی با توجه به اصل پاسخگویی در برابر مردم، صورت می‌گیرد. تلاش برای کاهش کاغذبازی ممکن است کاری بیهوده قلمداد شود، اما تاحدودی می‌توان چنین کار مهمی را انجام داد، مشروط بر اینکه نگرش متصدیان امور در بخش دولتی تغییر یابد. لذا نظر به اینکه کاغذبازی در قوانین، رویه‌ها، آییننامه‌ها متجلی می‌گردد، به منظور کاهش کاغذبازی باید به آنها توجه شود.

مقدمه:

کاغذبازی اصطلاحی است که وقتی افراد برای دریافت اطلاعاتی یا کسب اخباری یا انجام کاری از اداره‌ای به اداره دیگر فرستاده می‌شوند و از آنها خواسته می‌شود که فرمی را تکمیل نمایند یا پرسشنامه‌ای را پر کنند، بر زبان جاری می‌سازند. اصطلاحی که در همه جوامع میان مردمان متداول شده است، اما کماکان معنا و مفهوم آن مبهم است. معنا و مفهوم آن متکی به تعبیر و تفسیر افراد می‌باشد. اینکه چه چیزی تعیین می‌کند در فلان اداره یا سازمان کاغذبازی وجود دارد یا نه، بستگی به تعبیر و تفسیری دارد که افراد از روند کار اداری چنین سازمانهایی دارند. یعنی معین نشده است که چه حد و حدودی از روند امور اداری در سازمانها نمود عینی و واقعی کاغذبازی است و معیارهای دقیق آن چیست. به علت غفلت و تصور غلط از ماهیت، دامنه و تبعات احتمالی کاغذبازی، بیشتر افراد بر این باورند که بخش دولتی آئینه تمام نمای کاغذبازی است. لذا براساس چنین برداشت غلطی، تصور می‌شود که بخش دولتی قابل کنترل نیست، در نتیجه نسبت به چشم‌اندازهای آتی این بخش هراسناک و بدبین هستند، ولی هیچکس نمی‌تواند این واقعیت را انکار کند که کاغذبازی هم در بخش دولتی وجود دارد و هم بخش

خصوصی دچار چنین عارضه‌ای است.

سئوالی که باید در این مقاله پاسخ داده شود، این است که چگونه ممکن است محصولی از ذهن بشر اینقدر پیچیده باشد و در همان زمان بطور وسیعی متداول و دائمی باشد. این معمائی است که باید حل شود. تلاش برای حل مشکل قبل از شناخت زمینه آن، کاری عبث و بیهوده است. در این مقاله نیز ابتدا از منشاء، ماهیت، علت و همچنین مظاهر و تجلیات کاغذ بازی سخن می‌رانیم و بعد از آن پیشنهادهایی برای کاهش پدیده‌ای که خود عارضه بوروکراسی محسوب می‌گردد و گهگاهی خود بوروکراسی پنداشته می‌شود، ارائه می‌دهیم.

منشاء کاغذبازی

کاغذبازی به عنوان یکی از تبعات منفی بوروکراسی، پدیده تازه‌ای نیست. ظهور کاغذبازی مقارن با ظهور سازمانها یا مؤسساتی است که در شکل بسیار ساده و ابتدائی خود به رفت و فتق امور اداری مردم می‌پرداختند. چنین سازمانهایی برای انجام امور به اصطلاح اداری مردم، متوسل به یک سلسله فرمها، رویه‌ها و شیوه‌نامه‌هایی می‌شدند. نظر به اندک بودن جمعیت و کمی حجم امور اداری مردم، بوروکراسی حاکم بر سازمانها در آن زمان، به گستردگی زمان فعلی نبود. اما با گذشت زمان وسعت روند بوروکراتیزه شدن امور روبه‌افزایش نهاد و

کاغذبازی نیز به تبع آن، نمود بیشتری در جوامع پیدا کرد. در نتیجه افزایش حجم مبادله انواع فرمها، کاغذها و تدوین قوانین پی‌درپی، خود به خود نام کاغذبازی گرفت. اما اینکه چنین اصطلاحی چگونه بوجود آمد. اگر به متون غربی مراجعه نمایم به یک سلسله اطلاعاتی دست می‌یابیم. دیرک جی. برینارد^(۱) در مقاله‌ای که در زمینه کاغذبازی به رشته تحریر درآورده، اظهار می‌دارد که واژه کاغذبازی که آنرا رد تیپ می‌نامند، بوسیله نویسندگانی از قبیل چارلز دیکنس^(۲)، توماس کارلایل^(۳) و هربرت اسپنسر معرفی شده است. برغم نویسندگان

1 - Dirk j. Brynard

2 - Charles Dickens

3 - Thomos Cariyie

که اینان رنگ قرمز را نماد خطر محسوب می‌کردند، بنابراین به خاطر اینکه جنبه منفی بخش دولتی را بزرگتر نمایند از چنین واژه‌ای استفاده می‌کردند. از بُعد فکاهی آن می‌خواستند با مقایسه آن با فیلمهای فکاهی گونه، تصویر منفی کاغذبازی^(۴) را در اذهان برجسته‌تر کنند.

ماهیت کاغذبازی

آنچه را که شخصی کاغذبازی محسوب می‌کند، ممکن است دیگری آنرا نوعی مصونیت رویه‌ای قلمداد کند، یا ممکن است آنرا ابزاری برای قانونمند ساختن امور اداری به حساب آورد، یا امکان دارد آنرا وسیله‌ای برای اجرای عدالت در رفع و رجوع کارهای اداری مردم در نظر گیرد یا آنرا شگردی برای رتق و فتق امور بداند. بنابراین امکان دارد آنچه را که شخص یا فردی یا گروهی کاغذبازی می‌داند، دیگری پدیده‌ای بسیار مطلوب و مهم بداند. در متون فرانسوی کاغذبازی، پدیده‌ای قلمداد می‌شود که با این نظریه که مسافت بین دو نقطه یک خط مستقیم است، تضاد دارد^(۵).

دیگر معانی که به کاغذبازی ارتباط می‌دهند

مذکور واژه رد تیپ سه توجیه فنی، سمبلیک و فکاهی از منشاء کاغذبازی ارابه می‌دهد. از بُعد فنی، به این مطلب اشاره دارد که مدیران در بخش دولتی نوار قرمز رنگی را به دور کاغذهایی که درون هر فایل قرار می‌دادند، می‌پیچیدند. توجیه سمبلیک آن دلالت بر این موضوع دارد

کاغذبازی نوعی اصطلاح خاص است که مبین نوعی تنفر و انزجار از روند انجام امور اداری در سازمانها و ادارات می‌باشد و ممکن است در زمینه‌های مختلف معانی مختلفی، به خود بگیرد. افرادی که با نهادها و مؤسسات دولتی در ارتباط هستند، بخاطر اینکه تنفر و بدبینی خود را به نوعی ابراز دارند، اصطلاح کاغذبازی را به عنوان معیاری که دلالت بر عدم کارایی بخش عمومی دارد، بر زبان جاری می‌سازند. بنابراین معنا و مفهوم کاغذبازی بجای اینکه معیاری برای سنجش کارایی بخش عمومی باشد ماحصل ادراک و برداشتهای افراد است. از اینرو کاغذبازی مفهومی نسبی است. لذا در خصوص ماهیت کاغذبازی نظریه‌های مختلفی وجود دارد.

4 - Red Tape

5 - Gouldner, A.W. "Red tape as a social problem", in Merton, R. K.

عبارت است از تأخیر و معطلی، دوندگی بی حد و حصر برای انجام امور اداری، نامعلومی و بی سرانجامی، دودلی و بی تصمیمی، نامعینی و هر نوع اقدامی که انتظار انجام خدمتی را بدنیال دارد و بیکاری، بی جنبشی را در پی دارد و استفاده افراطی از قوانین، مقررات، آییننامه‌ها و فرم‌هایی رامی طلبد که منجر به عدم کارایی می‌شود. اقدامی که کاربرد خشن قوانین، دیوانسالاری مضاعف، راهمراه دارد و

منجر به تحمیل قوانین، مقررات، رویه‌ها و فرم‌های مختلف شده که بنظر اسباب زحمت بوده و به حد افراط پیچیدگی را موجب می‌شود. کاغذبازی اقدامات واقعی مأموران یا تبعات اقداماتی که مؤسسات دولتی در قالب اهداف خود به معرض دید همگان می‌گذارند رانشان می‌دهد. لذا جالب توجه است که کاغذبازی اغلب در قالب اصطلاح عدم کارایی مؤسسات و نهادهای دولتی تعریف می‌شود.

علل کاغذبازی چیست؟

بعد از تبیین ماهیت پدیده کاغذبازی و تعریف نسبی آن لازم است علل بوجود آمدن آن تعیین گردد. تصور غلطی که معمولاً وجود دارد این است که علت وجودی کاغذبازی به کارکنان و کارمندان بخش عمومی ارتباط دارد و مسئولیت این پدیده را باید به گردن آنها انداخت، مردم همیشه بطور شهودی سعی دارند تقصیر را بردوش آنها بیندازند و پیوسته آنها را مورد سرزنش قرار دهند، درحالی‌که کاغذبازی را ما خلق نمی‌کنیم، ما حاصل میراث سیاسی و فرهنگی ما و وابسته به دولت حاکم بر جامعه‌است. بنابراین تنها کارمندان و کارکنان بخش دولتی به عنوان محیط داخلی

عامل کاغذبازی نبوده بلکه مسایل سیاسی و فرهنگی نیز به عنوان محیط خارجی بر آن مؤثر است. بزعم گلدنر^(۶)، کاغذبازی نوعی مشکل اجتماعی است. باتوجه به محیط خارجی و خصوصاً میراث سیاسی و فرهنگی جامعه، بایستی درک شود که نهادها و مؤسسات دولتی و ماهیت و حیطه فعالیت‌های آنها بوسیله سازمانها و شخصیت‌های سیاسی شکل می‌گیرد، نه تنها کارکنان و متصدیان امور در بخش دولتی، بلکه فرهنگ توسعه در برخی کشورها حکم می‌کند که ادارات و مؤسسات دولتی متعددی برای انجام امور اداری شکل گیرند. درچنین کشورهایی

تعدد ادارات و مؤسسات دولتی می تواند علت کاغذبازی قلمداد شود. بنابراین علت این کاغذبازی محیط خارجی است نه محیط داخلی.

در برخی از کشورها یک یا چند اداره محدود دولتی انجام بسیاری از امور اداری و دفتری مردم را برعهده دارند، کلیه کارها در یک ساختمان چند طبقه یا چند آپارتمان صورت می گیرد. در اینجا ماحصل وسعت پیچیدگی فعالیتهای آن ادارات دولتی است که

مسایل و مشکلات هماهنگی و کنترل را موجب می شود. در این حالت حیطة فعالیت های دولت با یک سلسله تنوع گرایی در آنها که مستلزم رهنمودها و شیوه نامه های تفصیلی برای پیش بینی فعالیتهای غیرمنتظره و رویه هایی برای تصمیم گیری و اجرای تصمیمات به اضافه فرمهایی که باید برای حفظ اسناد همه فعالیتهای پُر و تکمیل و در نهایت بایگانی شود، منجر به تجلی پدیدۀ کاغذبازی می شود که ارتباط تنگاتنگی با محیط داخلی دارد.

کاغذبازی و قوانین

برای رفع نواقص و موانع واقعی یا ذهنی انجام امور، دائماً قوانینی وضع می شود. طی زمان، قوانین جدید به منظور تشریح و توجیه قوانین قبلی و یا برای اصلاح و انجام برخی تغییرات جزئی یا کلی ضرورت می یابد. سازمانهای بخش دولتی حتی برای تعبیر و تفسیر ابهاماتی که در قانونگذاری وجود دارد، متوسل به تدوین آییننامه یا قوانین جدیدتر می شوند. تکرر قوانین و آییننامه ها، بعضاً منجر به نوعی قانون فزونی می گردد و این خود، سبب افزودن بار مشکلات بردوش ارباب رجوع می باشد. برای رعایت قانون و توجه به آن، وقتی شهروندی می خواهد کاری تجاری یا صنعتی برآورد، یا اینکه مسکنی بسازد

و یا کالایی وارد نماید که نیازمند به مجوز رسمی از دولت می باشد، اغلب وی مجبور است با همراه داشتن پرونده ای پُر از انواع و اقسام فرمها، درخواست نامه و سایر کاغذها از این اداره به آن اداره مراجعه کند و برای اینکه قوانین مراعات گردد، هفته ها، ماهها و شاید سالها دوندگی کند و نهایتاً ممکن است مجوز دریافت کند یا نکند، چنین امری، موجب نوعی بدبینی و تنفر نسبت به بخش دولتی شده که در بسیاری موارد این تنفر در عبارت، «بخش دولتی مظهر کاغذبازی و کاغذپرانی است»، متجلی می گردد.

اصولاً فزونی قوانین علاوه بر اینکه درک قانونگذاران از قانون را دشوار می سازد.

متصدیان امور در بخش دولتی را نیز که باید مطابق با چنین قوانینی کارهای عموم را رسیدگی کنند، با سردرگمی و نوعی آشوب کاری مواجه می‌کنند که نمی‌دانند در هر زمان دقیقاً براساس چه قانونی عمل نمایند. حتی مشاهده می‌شود، در اجرای برخی قوانین از یک سازمان به سازمان دیگر و حتی از شهری به شهر دیگر تفاوت‌های چشمگیری وجود دارد. وضع قوانین در ادارات و سازمانهای بخش دولتی، به منظور جلوگیری از پیشداوری‌هایی است که امکان دارد از جانب عموم نسبت به عملکرد آنها صورت گیرد. مؤسسات و سازمانهای بخش دولتی به منظور اجتناب از بیان اهداف کلی و برای اجرای تفصیلی چنین اهدافی متوسل به وضع انواع و اقسام قوانین و آییننامه‌ها می‌شوند که در ظاهر نوعی مزیت بخش دولتی محسوب می‌شود. ابلاغ شیوه‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و انواع نامه‌ها بطور مکرر و پیاپی بر شدت قانونگرایی در سازمانهای بخش عمومی می‌افزاید. بطوریکه درک کارکرد مدیریت بخش عمومی بدون در نظر گرفتن چنین عواملی غیرممکن است.

اگرچه وجود قوانین و آییننامه‌های متعدد موجب نوعی ایجاد اطمینان از برقراری تساوی، یکنواختی، انصاف و ثبات در انجام امور اداری مردم می‌شود ولی فزونی قوانین،

سردرگمی، دودلی و ابهام و کاغذبازی را به‌مراه دارد. یکی از آثار جانبی قوانین مضاعف، خشونت و خشک مآبی و همینطور انعطاف‌ناپذیری است که بطور مستقیم منجر به کاغذبازی می‌شود. کارکنان، مدیران و متصدیان مشاغل دولتی مایل هستند از قوانین و آییننامه‌ها به‌عنوان سپری در برابر سرزنشهایی که ممکن است در اثر اشتباهها و خطاهای آنان از طرف افراد، گروهها و مؤسسات دیگر صورت گیرد، از آن بهره گیرند. از این جهت از هرگونه تخطی از رویه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها تا زمانیکه مافوق آنها بخشنامه جدیدی به آنها ابلاغ نکرده باشند، اجتناب می‌نمایند. چنین روش خشک و غیرمنعطف در موقعیتهای اضطراری و غیرمعمول، تأخیراتی را به‌مراه دارد که عموماً کاغذبازی قلمداد می‌شود.

درد این است که کارکنان و کارمندان سازمانهای دولتی آنها را با اهداف اصلی سازمان که آرایه خدمات است، عوضی می‌گیرند و برای روال کار بیش از آرایه و انجام خود کار و خدمات ارزش قائلند. از اینرو تأکید شدید بر روی قوانین و آییننامه‌ها در انجام اموری که بسادگی امکان انجام آن است و تأخیراتی که با توسل به آنها در انجام امور اداری مردم صورت

می‌گیرد، نوعی انزجار در پی دارد که به عنوان ابراز چنین انزجاری بخش عمومی دائماً به

کاغذبازی و بوروکراسی شدید اداری متهم می‌گردد.

کاغذبازی و مسئول بودن در برابر عموم

شاید بتوان گفت یکی از منابع اصلی کاغذبازی در مدیریت بخش عمومی، پاسخگو بودن در قبال مردم است. پاسخگو یا مسئول بودن در برابر عموم بدین معناست که مدیریت بخش دولتی، باید درستی و پاسخگو بودن فعالیت‌های متصدیان امور در بخش دولتی را در مقابل مردم تضمین کند، به عبارت دیگر در قبال اینکه کارکنان بخش دولتی بتوانند پاسخگوی نیازهای مردم باشند، مسئول است. از کارکنان و صاحب منصبان بخش دولتی انتظار می‌رود کار خود را به شیوه و روشی، انجام دهند که پیوسته در معرض دید همگان باشد. توجیه چنین موضوعی این است که مردمان مؤدیان مالیاتی هستند، اینان حق دارند، بدانند، مالیاتی که پرداخت کرده‌اند، چگونه و در چه اموری هزینه می‌شود و آیا بطور کارآمد از آن استفاده می‌شود یا خیر. چنین اصرار و تأکیدی بر مسئول بودن سازمانهای بخش دولتی در برابر مردم، دقت و درستی در انجام امور دولتی را ضروری می‌سازد و به تبع این امر، لزوم تبعیت دقیق از رویه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و آییننامه‌ها لازم

می‌باشد. متصدیان حسابداری در بخش دولتی باید گزارش سالانه دخل و خرج سازمانها را به معرض دید همگان بگذارند و مدیران باید به نحوی گزارش عملکرد ارائه دهند و... نتیجه این خواهد بود که بطور مکرر به کارکنان و مدیران بخش دولتی، گوشزد می‌شود که شما در برابر مردم مسئول و پاسخگو هستید، لذا به منظور جلوگیری از خطاها و اشتباهها و آشفتگی در کارها، معیارهای کنترل خاصی مقرر می‌نمایند. گزارشهای بلندبالا، بازرسی نسبت به هر نوع فعالیت مربوط به یک تصمیم بایگانی اسناد این گزارشها در مراکز بایگانی نوعی کاغذبازی ایجاد می‌کند. از جنبه مثبت کاغذبازی احتمالاً بهترین تضمین‌کننده از بابت برخورد مساوی و یکسان از جانب دولت به عموم بوده و منافع آنها را حفظ می‌کند. بدور وجود اصل پاسخگویی در برابر مردم، که به استفاده از سازوکارهایی بکارگرفته می‌شود، می‌تواند به عنوان کاغذبازی تعبیر و تفسیر شود، عموم مردم نمی‌توانند مطمئن باشند که مالیاتی که مؤدیان می‌پردازند به طریقی که منافع عموم را تضمین کند، به مصرف می‌رسد

از اینرو در بسیاری از موارد اصل مسئول بودن در برابر مردم منجر به استفاده بی حد و حصر

از رویه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها می‌گردد که بزعم ارباب رجوع نمودی از کاغذبازی است.

کاغذبازی و رویه‌ها

استفاده از رویه‌ها در یک سازمان دولتی بسیار ضروری است و ثبات و هماهنگی عملیاتی و نظم در امور مالی را به همراه دارد. حتی ارایه ساده‌ترین خدماتی که یک سازمان دولتی عهده‌دار آن است، بدون تبعیت از یک سلسله رویه‌ها تا حدی مشکل است. یک رویه ثابت و لایتنیر در سازمان، قابلیت پیش‌بینی امور و اطمینان از روند کار را تا اندازه زیادی تضمین می‌کند و میزانی از اعتماد فیما بین بخش دولتی و مردم را بوجود می‌آورد. متصدیان امور در بخش دولتی گاهگاهی فراموش می‌کنند که رویه‌ها وسیله هستند نه هدف، در نتیجه در این دام گرفتار می‌شوند که رویه‌ها را به مثابه اهداف محسوب کرده و به عنوان سپر بلایی در برابر انتقادات و ایرادهایی که از خارج، به آنها وارد می‌شود، مورد استفاده قرار می‌دهند. این امر مواقعی حادث می‌شود که رویه‌ها، صاحب منصبان و کارکنان بخش دولتی را بنا به دلایلی منطقی، برغم خودشان، انعطاف‌ناپذیر و خشک مسلک در انجام امور اداری مردمان می‌سازند. در این حال رفتار خشن و خشکی که عموم مردم آنرا به عنوان فقدان پاسخگویی

از جانب بخش دولتی قلمداد می‌کنند و آنان خود آن را به عنوان تبعیت دقیق و کامل از رویه‌ها محسوب می‌کنند، بوجود می‌آید. ارباب رجوع ممکن است چنین رفتاری را کاغذبازی و کاغذپرانی به حساب آورد ولی آنان، آنرا نوعی احتیاط کاری بسیار بااهمیت در برابر رشوه‌دهی و کلاهبرداری مدنظر قرار می‌دهند.

برای مثال، تبعیت از رویه‌های انجام مناقصه از جانب دولت به منظور جلوگیری از بی‌نظمی در خرید کالاها و خدمات و همینطور حصول اطمینان از درستی و صداقت در مدیریت بخش دولتی، صورت می‌گیرد. اما حتی با ایجاد شبکه وسیعی از رویه‌ها نمی‌توان همیشه از رشوه‌خواری و باج‌دهی ممانعت به عمل آورد. به همین دلیل عاملان رواج ارتشاء و باندبازی و افرادی که از پست و منصب دولتی به منظور غنی‌ساختن خود بهره می‌گیرند بطور منظم ناپیداست و کمتر افشا می‌شود. اما بهر حال تبعیت از رویه‌ها، ابزار مهمی در جهت حفاظت از حقوق و منافع عموم می‌باشد. سازمانهای دولت به جهت مسئول بودن در برابر عموم، اغلب رویه‌ها را حرف به

حرف و موبه‌مورعایت می‌کنند بطوریکه بتوانند همهٔ فعالیتهای خود را توجیه نمایند.

متصدیان امور در بخش دولتی براین باورند که موفقیت‌های آنها در انجام امور عموم مردم، نسبت به خطاهای آنان کمتر به چشم می‌آیند و مردم به ارزش آنها کمتر واقف هستند، لذا رویه‌هایی که وضع می‌کنند بیشتر بخاطر جلوگیری از خطاها و اشتباهایی که امکان دارد صورت گیرد، می‌باشد نه به منظور موفقیت بیشتر در انجام کارها از اینرو اگر تبعیت از چنین رویه‌ای کاغذبازی به حساب

آید، ابایی ندارند. وقتی رویه‌ها به‌عنوان نوعی کاغذبازی قلمداد می‌شوند که برای انجام یک کار تکراری ساده، مثلاً درخواست برای مجوزی یا نوعی گواهینامه، رویه‌ای پیچیده بکار گرفته شود که تأخیراتی غیرمنصفانه و ناعادلانه در پی داشته باشد. لذا رویه‌های پیچیده در زمینهٔ اینکه ارباب رجوع باید برای دریافت چه خدماتی به کجا و چگونه مراجعه کند، منجر به ابهام و سردرگمی عموم می‌شود که در بسیاری از موارد چنین جریانی را مردم کاغذبازی محسوب می‌کنند.

کاغذبازی و فرمها

استفاده از انواع فرمها در مدیریت بخش عمومی الزامی است، اما این فرمها می‌تواند بصورت نوعی آفت درآید و باری بردوش شهروندانی باشد که مجبورند در هنگام مراجعه به مؤسسه یا اداره‌ای، برای انجام امور اداری خود از قبیل دریافت اطلاعات، کسب مجوز و یا ثبت نام برای استخدام در سازمانی، آنها را پُرکنند.

بکارگیری فرمها به‌منظور ساده‌سازی و سرعت بخشی به فعالیتهای یک سازمان یا مؤسسهٔ دولتی، رویه‌ای است بسیار مهم، که در روال کاری انجام امور مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما سوءاستفاده از فرم و طراحی

ضعیف و ناصحیح آنها می‌تواند چنین منظور و مقصودی را مخدوش سازد. موقعی که این فرمها در روابط بین مردم و یک سازمان دولتی بکار گرفته می‌شود، می‌تواند نوعی بدگمانی بین آن دو ایجاد کند. از اینرو بعضی اوقات مردم فرمها را به‌عنوان نمونهٔ تمام عیار کاغذبازی قلمداد کرده و ممکن است از پُر کردن آن رنج ببرند. این بی‌میلی و اکراه وقتی بروز می‌کند که متصدیان پستهای دولتی، فرمهایی را برای راحتی خود طراحی می‌کنند درحالیکه تصویری روشن از اینکه به چه منظور اطلاعات موردنظر ضروری است، دارند اما در عین حال از دیدگاهها و نظرات

افرادی که مجبور به پُر کردن این فرمها هستند، اطلاع چندانی ندارند.

در بسیاری از سازمانهای دولتی فرمهایی در اختیار ارباب رجوع قرار داده می شود که هر کسی قادر به پُر کردن آنها نیست نمونه ای از این فرمها، اظهارنامه مالیاتی یا فرمهایی است که در بسیاری از بانکها برای گشایش اعتبار استفاده می شود. جا گذاشتن عدد و رقم یا حرفی ممکن است ضرر و زیانی قابل ملاحظه به فرد وارد کند. در بسیاری از کشورهای خارجی مؤسساتی وجود دارند که در این راستا خدمات لازم را به ارباب رجوع ارایه می دهند. این خدمات باعث کاهش هزینه ها و مسایل و مشکلات افراد می شود. ممکن است از قلم افتادن کلمه ای در یک فرم در رسیدگی به یک پرونده برای ماهها و شاید سالها باعث تأخیر گردد. لذا اگر در تدوین فرم دیدگاه و نظرهای ارباب رجوع مدنظر کارکنان اداری بخش دولتی قرار نگیرد، ماحصل آن می تواند طراحی فرمهایی باشد که غیر قابل فهم و مشکل زا خواهد بود. متعاقب این امر، بسیاری از اشتباههایی که در هنگام پُر کردن فرمها رخ می دهد، می تواند به صورت نوعی منبع تعارض بین مردم و سازمانهای بخش دولتی درآید و به تبع آن پدیده کاغذبازی را به این بخش نسبت دهند. برای مثال اگر درخواست اطلاعاتی از قبیل تاریخ تولد، شماره

شناسنامه، صرفاً به منظور تأیید سایر اطلاعات باشد، ممکن است باعث آزار و اذیت ارباب رجوع گردد. موقعی که، بدون دلیل اطلاعاتی درخواست شود، این امر می تواند تجاوز به حریم شخصی و زندگی خصوصی قلمداد شود و در نتیجه شخص حالت دفاعی بخود گرفته و از پُر کردن بسیاری از موارد امتناع می کند. بطور خلاصه فرمهای ضعیف طراحی شده، برای سازمان زیان آور است و وجهه شرکت را مخدوش می سازد.

یک فرم برای بدست آوردن اطلاعات و استفاده از آن به عنوان ابزاری برای ارتباطات که به مدد آن می توان شبکه اطلاعاتی در خصوص کارکرد مؤسسه دولتی تأسیس کرد، امر ضروری است.

این شبکه اطلاعاتی بایستی چنان گسترده باشد که یک شهروند مجبور نباشد برای دریافت اطلاعاتی در یک زمان معین به چندین سازمان دولتی مراجعه کند. استفاده از فرمها برای صدور گواهینامه رانندگی، ویزای سفر به خارج از کشور و ... که امری تکراری و روزمره است، ضروری می باشد. حذف فرمها در سازمانهایی که متصدیان این امور هستند، انجام وظایف آنها را در عمل غیر ممکن می سازد. لذا آنچه در باب رابطه کاغذبازی و فرمها مدنظر است، استفاده از فرمهای پیچیدهای است که ارباب رجوع را با مشکل مواجه

بلکه مقصود سازمانهایی است که به منظور راحتی پرسنل خود، فرمهایی را طراحی می‌کنند، که در پُر کردن آنها، دیدگاههای شهروندان را مدنظر قرار نمی‌دهند.

می‌کند یا ممکن است بتوان به طریقی دیگر اطلاعات مورد نظر را از وی کسب نمود. حذف فرمها در سازمانهایی که انجام وظایف آنها متکی به چنین فرمهایی است، ضرورت ندارد.

کاغذبازی را می‌توان کاهش داد!!

است بیهوده، چرا که نگرش آنان با کاهش چنین پدیده‌ای منافات دارد. با ایجاد نوعی احساس حرفه‌گرایی می‌توان چنین نگرشها و طرز تلقیها را تغییر داد. برای کاهش این پدیده، بایستی در این راستا تلاشهای هدفمند، در چنین افرادی ایجاد انگیزه کند و اهدافی تدوین شود که چنین تلاشهایی در جهت تحقق آن سوگیری شود. بسیاری از واحدهای سازمانی و متصدیان پستها در این واحدها از کاغذبازی و کاغذپرانی لذت می‌برند، زیرا در بسیاری از ادارات آنقدر میزان کار مفید پایین است که بسیاری از کارکنان مشمول قانون پارکینسون^(۷) می‌شوند، یعنی برای خود کارهای بیهوده‌ای می‌تراشند که یکی از نمونه‌های آن کاغذپرانی و کاغذبازی است، بایستی تلاشهای هدفمند، در راستای کاهش این تمایل به کارتراشی متمرکز شود. بایستی فرهنگ کاری چنان متحول و دگرگون شود که رئیس و مرسئوس، مدیر و زیردست به کاغذبازی زائد علاقه‌ای نداشته باشند و

با عنایت به تعاریفی که از منشاء، ماهیت و گستردگی و مظاهر و نمودهای کاغذبازی ارائه گردید، بایستی روشن شده باشد که حذف کاغذبازی بطور کامل محال و غیرممکن است، با این اوصاف دارویی که، چنین دردی را که ارباب رجوع احساس می‌کند و از آن رنج می‌برد، عمیقاً برطرف نماید، وجود ندارد. مسلماً حذف کلی کاغذبازی نه مطلوب است و نه به صلاح و خیر عموم؛ چرا که اگر چنین شود، شرارتها و خطراتی که بواسطه فلسفه وجودی کاغذبازی از آن جلوگیری به عمل می‌آید، می‌تواند در ازای حذف کاغذبازی نمود پیدا کند، چنین عواملی خود می‌تواند منشاء خطراتی بس بزرگتر و وحشتناکتر از آنچه که کاغذ آنرا موجب می‌شود، برای جامعه باشند.

بایستی ادعان داشت، که با توجه به مطالب ذکر شده، بهر حال کاهش کاغذبازی ممکن است تا حدودی برای کارکنان و مأموران، امکان‌پذیر باشد. حذف کاغذبازی، تلاشی

آنرا فلسفه وجودی کار خود به حساب نیاورند، بلکه کار خود را متمرکز بر رضایت ارباب رجوع قرار دهند و به این کار فوق العاده علاقه مند شوند.

بزعم یکی از دانشمندان علم مدیریت،^(۸) اهمیت یافتن راه حلی برای کاهش کاغذبازی، مشابه اهمیت یافتن راه حلی برای آلودگی در کشورهای صنعتی است، زیرا کاغذبازی نیز نوعی آلودگی است که در بعضی مواقع چنان غلظت آن زیاد می شود که ارباب رجوع را به ستوه می آورد. یک تفاوت بین آلودگی که مورد نظر عام است و کاغذبازی، وجود دارد و آن این است که همگی متفق القول هستند که آلودگی بد و مضر است، ولی بزعم بعضی از افراد کاغذبازی پدیده ای مطلوب و مورد نیاز است، اگرچه بعضی بر حذف آن اصرار دارند. از اینرو کاهش کاغذبازی پدیده ای که بنظر بعضیها اثربخشی کارایی و بهره وری را بالا می برد کاری است بس مشکل و طاقت فرسا عزمی ملی می خواهد و حرکتی جمعی، براساس هدفی معین و مقصدی معلوم و با حمایت بی قید و شرط سازمانها و مؤسسات و به تبع آن دولت.

برای کاهش کاغذبازی، می توان کمیته های تخصصی تشکیل داد. سپس دوره زمانی خاصی معین کرد تا ادارات و یا سازمانهایی که مدنظر هستند و لازم است میزان کاغذبازی

در آنها کاهش یابد، مشخص کرد. اگرچه رؤسا و کارکنان بایستی انگیزه انجام این کار را داشته باشند ولی چنین فرض می شود، که این حالت وجود دارد. سپس لازم است کلیه فرآیندها و رویه های کاری در تک تک واحدهای سازمان مورد نظر، معین و بررسی گردند. حضور مستمر کارکنان واحد ضروری و حیاتی است. به کارکنان می بایست فرصت داد تا خود پیشنهاد دهند که برای کاهش انواع فرآیندها یا رویه های کاری خود، چه نظراتی دارند و پیشنهادهای آنان را به صورت کتبی دریافت کرد. کلیه قوانین، مقررات، آییننامه ها و فرمهایی که در هر فرآیند یا رویه کاری مورد استفاده قرار می گیرند، براساس پیشنهاد کارکنان و مدیران و بررسیهای مجریان کاهش کاغذبازی، میزان ردوبدل کردن فرمها و کاغذها تعدیل شود و براساس این تعدیل میزان سهولت در رسیدگی به خواسته های ارباب رجوع در یک دوره شش ماه یا دوره معین دیگر مشاهده شود. چنین کاری در تمامی واحدهای سازمان مورد نظر بایستی همگام با هم صورت گیرد که آثار آن در عملکرد کل سازمان نمود پیدا کند.

برخی از نکاتی که می توانند در هنگام چنین اقداماتی (کاهش کاغذبازی) در نظر قرار گیرند و یقیناً مفید و سازنده هستند، به شرح ذیل می باشد:

- برای حصول به یک هدف ویژه و معین معیارهایی باید تدوین کرد و دید که چه میزانی از کاغذبازی و در چه مدت زمانی کم می شود.
- برای انجام این کار از نظریه بازی بهره گیرید، زیرا کارکنان و مدیران دوست دارند، نقشی متفاوت و منحصر بفرد ایفا کنند.
- فعالیتها باید سریع صورت گیرد. اگر روند کار طولانی شود و به درازا کشیده شود، هم مجریان و هم کارکنان و مدیران سرخورده و خسته می شوند. سرعت بیشتر در محدوده زمانی معین شده، باعث بهتر انجام شدن کارها می گردد.
- بایستی به کارکنان فهماند که بهبود در کارهای واحدشان ممکن است، همیشه نباید به یک رویه کاری ثابت و لایتغیر متکی بود.

- کاغذبازی با تعهد لفظی و زبانی کاهش نمی یابد. باید زمان اختصاص داد و نیرو صرف کرد و متناسب با تخصیص زمان و نیرو باید تعهدی عملی و واقعی نسبت به آن داشت. لذا تدوین خط مشیهای دقیق و عملی در این راستا مفید و جهت دهنده است.
- بایستی هدف دقیقاً مشخص باشد، از بکار بردن اهداف مبهم نظیر حذف کلی کاغذبازی بایستی دوری جست و برای کاری که محال و غیرممکن است نباید انرژی مصرف کرد و زمان سپری نمود، راه حلی جهانی برای کاهش این پدیده وجود ندارد. به منظور کاهش آن می توان در زمینه ای خاص، سازمانی خاص و واحدی خاص اقداماتی صورت داد.

منابع و مأخذ

فارسى:

- پیترو بلا، مارشال و می یو، بوروکراسی در جامعه نوین، ترجمه نسرين فروزآمنيا، تهران ۱۳۶۹
- نیکوس موزلیس، سازمان و بوروکراسی؛ تجزیه و تحلیل از تئوریهای نوین، ترجمه حسن میرزانی اهرنجانی، احمد تدینی، تهران: دانشگاه تهران

خارجی:

- 1 - Clay, H. "Red Tape", Law Quarterly Review, VOL. 65 NO. 258, Aprill, P. 172
- 2 - Dirk J. Brynard, "Combating Red Tape in the Public Sector", Public Sector Review, VOL. 8 NO. 4. 1995, PP. 38-47
- 3 - Rowat, D.C, Basic Issues In Public Administration, Macmillan, NewYork, NY, 1967, P.30
- 4 - Gregg, J. M.H. and Diegdman, R.F., "Red tape on trail: Elements Of a Successful effort to cut burdensome Federal reporting requirement", Public Administration Review; VOL. 35 NO. 2, March-Aprill 1979, P.171